CMHC SCHL
Helping to house Canadians

# CORE HOUSING NEED IN CANADA

NHA 6567

# CORE HOUSING NEED IN CANADA

Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) offers a wide range of housing-related information. For details, contact your local CMHC office.

CMHC subscribes to the sustainable development theme of the federal government. Quantities of our publications are limited to market demand; updates are produced only when required; and recycled or environmentally friendly stock and environmentally safe inks are used wherever possible.

Canada

93-02182/

© 1991, Canada Mortgage and Housing Corporation

ISBN 0-662-58715-4
Cat. No. NH15-68/1991

Printed in Canada
Produced by the Public Affairs Centre, CMHC

# I Introduction

Canada Mortgage and Housing Corporation's Strategic Plan 1991-1995 states that:

> *"To give Canadians access to a minimum level of housing services" is a key federal government housing objective.*

What, however, is a minimum level of housing services? How are Canadian households which do not have access to this minimum level of services identified? How many of these households are there, where are they, and what is their situation? The purpose of this report is to address these important questions.

## Housing Needs Indicators

The very concept of a minimum level of housing services, and the answer to the question of whether or not a Canadian household is acceptably housed depends on:

- first, establishing the *norms* for acceptable housing in today's society; and
- second, developing the *indicators* to compare actual housing conditions against housing norms to identify households in need.

Housing needs indicators identify where housing conditions fall below norms, as measured by specific standards established for housing adequacy, suitability and affordability. When integrated into the **Core Housing Need Model**, they identify those households unable to obtain market housing that is in adequate condition, of suitable size and, at the same time, affordable. This information enables the federal government to design, deliver and evaluate its social housing programs, to which it currently devotes some $1.8 billion per year to help needy households.

## Data Sources Used to Estimate Housing Need

Two data bases provide the information required to measure core housing need. The only source of data capable of generating community-level estimates of households in need has been, and continues to be, the Census of Canada. With collection only every five to ten years, however, and a turnaround time of three to four years to make data available for analysis, the census data are not current. Also, the census has not always provided all the detailed data elements required to measure need. As a result, CMHC and its provincial housing partners agreed to co-sponsor comprehensive housing questions on a Shelter Cost Survey (SCS) added to Canada's Labour Force Survey (LFS) system. This provides a second, more complete and timely source of housing needs information. With a turnaround time of under two years, data collected on the LFS system facilitate up-to-date estimates of need reliable at both the national and provincial levels.

The statistical profile of housing need in this report is based on 1988 SCS survey data. It should be noted that the surveys are not administered in the Yukon and Northwest Territories. As a result, the estimates of households in need are for the 10 provinces only. Similarly, the institutionalized and homeless are not captured by these statistics. The needs of these groups are special, and are considered separately from those measured by the core housing need approach.

## Structure of Report

**Section II** presents a brief history of the evolution of housing needs measurement over the past two decades. This leads to a description of the indicators in use today. An examination of these indicators, designed to identify when housing services fall below acceptable levels, answers the first question posed above: "What is a minimum level of housing services?" This discussion also establishes the close inter-relationship between improvements in needs indicators and the data required to facilitate their use for needs measurement.

**Section III** discusses how the current indicators are incorporated into the core housing need model. A description of the model answers the second question: "How are households that do not have access to the minimum acceptable level of housing services identified?" The model today reflects the success of the last decade's research and development to improve housing needs indicators and refine data bases, and provides the framework for identifying housing needs in Canada.

In **Sections IV** and **V**, the results of the core housing need model are presented to answer the last question concerning the number, location and circumstances of households in housing need. A brief summary is then presented in the final section of the paper. Background technical information is provided in the appendix.

# II Evolution of Housing Needs Indicators

The minimum level of housing services acceptable to society has risen over time, reflecting long-term growth in Canadian per capita income and rising consumer expectations. Advances in construction techniques have helped make higher standards possible. CMHC has played an active role in these advances by sponsoring research into the development of improved building methods and materials.

In terms of housing need, CMHC has simultaneously pursued two goals: the development of new and better indicators of housing need; and the collection of more comprehensive housing data. Together, these better indicators and data assist in the best possible identification of households unable to obtain housing meeting Canada's high standards.

Housing standards in Canada are measured today in terms of dwelling unit adequacy, suitability and affordability. The norms set for each of these standards, and the housing needs indicators developed to measure them, change to reflect progress in housing conditions and societal values. A brief background on the development of today's measures of housing adequacy, suitability and affordability follows.

## Housing Needs Indicators

*ADEQUACY*

In the past, a significant proportion of Canada's housing stock still lacked basic plumbing facilities. For example, even at the beginning of the 1970s, more than half a million dwellings (9.4 per cent of the stock) lacked basic facilities such as hot and cold running water, inside toilets, or installed baths or showers. At that time, housing adequacy was measured by whether or not a dwelling possessed basic plumbing facilities.

By 1982, the percentage of dwellings lacking basic plumbing facilities had been reduced to just 1.6 per cent. With an assurance of these basic facilities, it was possible to focus more on general physical condition. To do this, a measure of need for repair was introduced. Dwellings in need of major repairs (with, for example, damp walls and ceilings, crumbling foundations, rotting porches and steps, or corroded pipes) are considered inadequate. The new requirement, that a dwelling should need only regular maintenance or at most minor repairs, has been added to the standard that it must possess all basic plumbing facilities to be considered in adequate condition. Rising societal expectations are reflected in this more comprehensive indicator, which added more than a million dwellings, or 13 per cent of the stock, to the proportion not meeting these broader standards in 1982.

Ideally, the measurement of dwelling unit adequacy would be based on expert assessments of the integrity of the actual structure, along with assessments of each of its major systems — heating/ventilation, plumbing and electrical. As already noted, however, the development of housing needs indicators must be supported by the development of the data bases required for their measurement. Since data to support the ideal measurement of adequacy are too costly and difficult to obtain, the information in use since the early 1980s has been collected by a much simpler, less costly method. Occupants are asked to assess the condition of their housing by responding to a question on need for repairs. To guide the occupant in answering, the question includes detailed examples of regular maintenance, and minor and major repairs.*

*The need-for-repair question asked on LFS surveys throughout the 1980s is presented in the appendix.

*SUITABILITY*

In the past, suitability was very simply measured by an accounting unit devised for international statistical comparison: persons per room. A household was said to occupy crowded housing when there was more than one person per room. This norm, however, took into account only the total number of rooms in a dwelling (regardless of type of room) and compared them to the total number of persons in the household (regardless of relationship).

Through extensive consultations with provincial housing agencies in the 1980s, a new, more precise measure of suitability has been developed. It better reflects the housing expectations of today's society.

The National Occupancy Standard, or NOS, so-called because it reflects the common elements of provincial housing suitability standards, is sensitive to both household size and composition. The new standard no longer determines crowding by simply considering the total number of persons and rooms in a dwelling. Instead, it sets the bedroom requirements of a household according to the following composition criteria:

- There can be no more than two persons per bedroom.
- Parents are eligible for a bedroom separate from their children.
- Household members aged 18 or over are eligible for a separate bedroom unless married or cohabiting as spouses.
- Dependents aged five or more of the opposite sex do not share a bedroom.

The added precision of this new indicator required that additional demographic data on the ages and the sex of household children be made available before it could be fully implemented.

*AFFORDABILITY*

Determining affordability has been, and still is, based on the proportion of income set as the maximum that a household should spend on shelter. But this maximum has varied through time. Originally 25 per cent, it was based on the generally accepted underwriting practice of one week's wages out of four for housing, a rule of thumb which had its origins in the last century on the eastern seaboard of the United States.

Today, an expenditure of 30 per cent of household income on principal, interest and taxes (PIT) has become a recognized and accepted underwriting practice. In 1986, CMHC and the provinces agreed to use 30 per cent to measure affordability for the purposes of defining need for social housing. This agreement was reached during the development of the Federal/Provincial Social Housing Programs.

For the computation of a shelter cost-to-income ratio for housing need purposes, shelter costs and income are each defined comprehensively. Household shelter costs include any expenditures made for the principal residence as specified below:

| OWNERS | RENTERS |
|---|---|
| Payments for mortgage principal and interest; and property taxes; and payments for utilities (water, fuel, and electricity); as well as condominium fees, where the dwelling is a condominium. | Rent; and payments for utilities (water, fuel, and electricity) where they are paid separately from rent. |

Income includes the income reported by all members of the household 15 years of age and older. Gross, or before-tax income, is compared to total shelter costs to calculate the shelter cost-to-income ratio. When a household's ratio is 30 per cent or more, the household is recognized to be spending more than the norm. It may be spending that much by choice or it may have no alternative (that is, it may have an affordability problem).

Like adequacy, affordability would be measured differently under ideal circumstances. For example, it would not be measured using current income, but instead, permanent income. Economists argue that in making its housing consumption decision, a household considers its expected "lifetime" earnings stream above and beyond its current income. A simple example will illustrate this point. A household may choose to shoulder a higher than normal shelter cost-to-income ratio calculated from current income because it bases its decision on permanent income. It expects its income to rise as it progresses through its lifetime earnings stream, and at the same time expects its equity to build up through rising real estate values. In this case, it has voluntarily decided to temporarily pay a higher percentage of its income than the norm, and would not be considered to be in need of social housing assistance.

## Core Housing Need — Why Developed

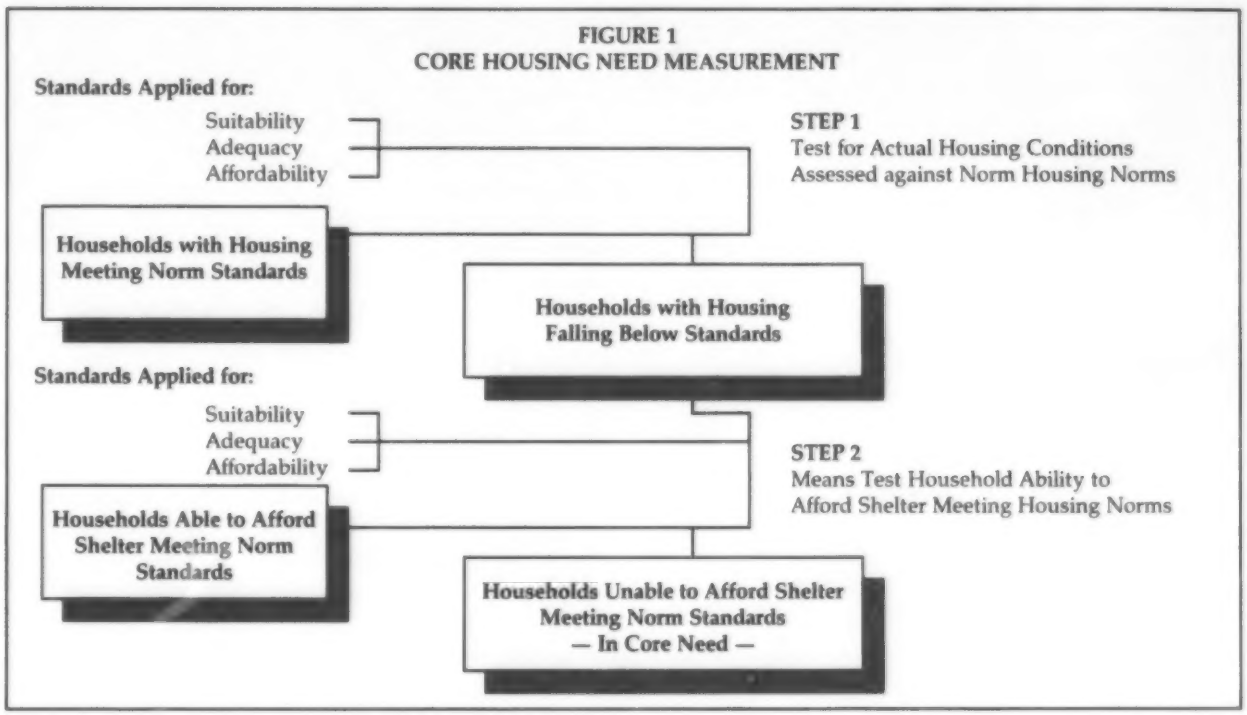
The housing need indicators have always been capable of identifying households living below whatever norms were established for adequacy, suitability or affordability. None of the indicators, however, could assess whether households did so voluntarily or out of necessity. For example, the affordability indicator could only monitor whether a household spent more than the norm on housing, not whether or not it did so of its own accord. Moreover, in the past, each indicator stood on its own in isolation from the others, making it difficult to assemble a complete picture of housing need.

The core housing need model was developed to eliminate these two basic weaknesses. Conceived during joint United States-Canada studies carried out in the late 1970s, the model integrates the three housing need indicators into one measure.*

Designed to be current, the core need model has undergone continual refinement. The refinements, incorporating into the model the improvements to the individual indicators described above, have been introduced as the additional data needed for their use have been sponsored and collected. The current form of the core housing need model is the subject of the next section.

* See: **Housing Affordability Problems and Housing Need in Canada and the United States**, U.S. Department of Housing and Urban Development and Canada Mortgage and Housing Corporation, HUD-PDR-677, August 1981.

# III The Core Housing Need Model




The core housing need model requires two steps to integrate the three separate housing needs indicators into one measure of housing need. The first step is to evaluate the housing conditions of all households against each of the individual standards, one by one, using the individual housing indicators described above. In the second step, households are tested to identify those that do not have the means to acquire rental housing meeting all norms.

*AT STEP 1*

Households residing in dwelling units that do not meet the norms set for housing standards are identified as:

- being crowded; and/or
- living in dwellings in inadequate condition; and/or
- spending more than is generally accepted for their housing.

Many of these households, however, live in such housing voluntarily.

*AT STEP 2*

The three indicators are fully integrated. Households are tested to identify two different groups:

- Those living voluntarily in housing considered crowded, and/or inadequate and/or too expensive.
  **These households are not in core housing need.**

- Those simply unable to obtain unsubsidized market housing meeting suitability and adequacy norms without spending 30 per cent or more of their income on rent.
  **Households in this second group are in core housing need.**

## The Importance of the Second Step

At step two, the incomes of all households whose housing conditions fall below accepted standards are compared to the incomes that these households would require to afford suitable, adequate rental accommodation. The required income is called the **norm rent income**. The term refers to the **income** at or above which a household could rent an average dwelling unit meeting today's **norms** for dwelling unit suitability, adequacy and affordability.

- Those with incomes lower than, or equal to, the required incomes are ***in core housing need***.

- Those with higher incomes would have sufficient resources to rent acceptable rental housing. **They are *not in core housing need*.**

**The norm rent income** is the minimum a household requires to rent suitable, adequate housing without spending 30 per cent or more of its income. It is derived from the average of rents for all units meeting housing norms. The average rent is calculated from only those rental units which are:

- unsubsidized (where no rent is attributable to quarters used for business purposes, and where rent-free units are excluded);

- non-farm (for which it is clearly possible to determine rent for residential purposes); and

- in adequate condition (possessing all basic plumbing facilities, and needing only regular maintenance).

In order to account for suitability, norm rents are calculated for units of different sizes. A household's income is then appropriately tested against the norm rent income it would require to rent a dwelling of suitable size according to the National Occupancy Standard (NOS).

Norm rents also take household location into account by being sensitive to settlement size and the part of the country where the household resides. The degree of geographical sensitivity of the norm rent depends on the data base being used to estimate housing need. While, for example, the national census gathers enough geographical detail to use norm rents even at the municipality level, survey sample constraints of data collected on the LFS system permit only general settlement size sensitivity at the regional or, at best, provincial level.

Differences in the sample sizes of the census and LFS data bases that are used to examine housing need result in needs estimates with very different uses. While the census can generate estimates of housing need which can be used to determine intraprovincial distributions of need, the LFS-based data can identify only interprovincial distributions.

The most comprehensive and current data available, that of the LFS housing cost data collected in the spring of 1988, have been used to develop the profile of housing need presented Section IV. Section III now concludes with a short discussion tracing the linkage between key refinements made to the core need model and developments in data which have made them possible.

## Evolution of the Core Housing Need Model and Housing Needs Data

In the early 1980s, CMHC turned to Statistics Canada's Household Income, Facilities and Equipment (HIFE) microdata base, derived from the LFS system, as a cost-effective means of obtaining the housing data required by the core need model to regularly estimate housing need. Information on renter shelter costs and incomes was already available through this data base from data collected on existing LFS surveys. By sponsoring a few additional questions on just one LFS survey, the Household Facilities and Equipment (HFE) survey, it became possible to use the core housing need model to measure housing need for renters in Canada.

In 1985, CMHC and its provincial housing partners agreed on the need to measure core housing need for homeowners as well as renters. This presented a measurement problem since homeowner shelter costs were not part of the HIFE data base. As a result, CMHC and its provincial partners worked together, with Statistics Canada's assistance, to develop the specifications for an additional survey — the Shelter Cost Survey (SCS).

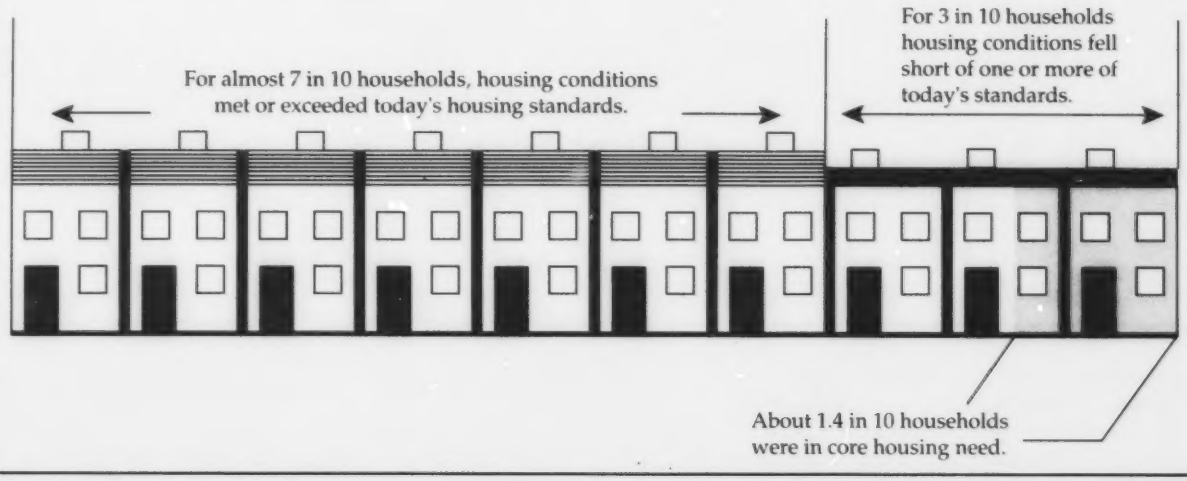
The SCS, co-sponsored by CMHC and the provinces in 1988, provided the most comprehensive shelter cost data yet for estimating core housing need. In addition to collecting full homeowner costs for the first time, the newly-sponsored questions produced more complete renter shelter cost information. The survey made available utility expenditures which renters reported paying separately from rent. With the assistance of Statistics Canada, CMHC then developed the first data base completely dedicated to the estimation of housing need using the core housing need model. This data base is the source of the profile of housing need in Canada presented in the next section.

Housing needs measurement is still being refined. Advancements in the 1990s began with the acquisition of information collected from the spring 1991 SCS survey. Two special features of the 1991 survey data are particularly notable. First, an augmentation of the survey sample in strategic areas of the country will improve the measurement of normative housing costs at the provincial level. Second, Statistics Canada has agreed to make two invaluable changes in the presentation of the 1991 data. A new definition of rural will be more in line with the way housing programs are administered, thereby providing for better identification of those in need of assistance. In addition, for the first time, Canada's largest cities will be individually identified on the data base.

This will introduce the potential for urban-specific studies of core housing need in the largest urban centres of the country, where the greatest number of households in core housing need reside. As a result, advances will be made in the measurement of both rural and urban housing need when, in 1992, CMHC begins work on updating the profile of housing need in Canada to the 1990s.

# IV Households in Core Housing Need, 1988

FIGURE 2
PROPORTION OF HOUSEHOLDS THAT ARE IN NEED, 1988:




Canada had over nine million households in 1988. While the majority were well housed (Figure 2), the housing conditions of almost one-third, or 2.8 million, did not meet one or more of today's high housing standards. Over half (56%) of these 2.8 million households, however, had sufficient incomes so that, unassisted, they could have obtained rental units meeting all housing standards. The remaining 1.26 million (or 14 per cent) of Canadian households did not have the resources to obtain housing meeting today's standards. They were in core housing need.

Among households living in housing below one or more of today's high standards, renters were 2.5 times more likely than owners to be in core need. As a result, while owners constituted 63 per cent of all households in Canada, they made up just 28 per cent of households in need. In contrast, while only 37 per cent of Canadian households rented, some 72 per cent of households in core need were renters.

## Causes of Core Need

The probability of being in core housing need differs significantly not only by tenure of household, but also by housing standard. Of households living in dwellings which do not meet one or more of today's housing standards, 44 per cent fell into core housing need (Figure 3). However, those living in crowded or inadequate dwellings demonstrate far more capability of improving their housing conditions on their own than those spending more than is considered acceptable today. Only one-quarter of those living in inadequate housing and just under one-third of those in crowded housing were in core housing need in 1988.

In contrast, in the same year, over two-thirds of households in unaffordable housing were in need. Without doubt, the unaffordability of housing meeting today's standards is the dominant cause of core housing need: some 72 per cent of owners and 89 per cent of renters in need spent 30 per cent or more of total pre-tax household income on their shelter.

**FIGURE 3**
**HOUSEHOLDS IN NEED, CANADA* BY TYPE OF HOUSING CONDITION**

| STEP 1 | + | STEP 2 | - | CORE HOUSING NEED MODEL |
|---|---|---|---|---|
| Identification of households with housing falling ***below*** **norm housing standards** (regardless of household income). | | Identification of households in core need from those living in housing falling below standards (household incomes are tested against norm rent incomes). | | **Households in core housing need** (living in dwellings below housing standards, with incomes below norm rent incomes). |

**HOUSEHOLDS (000's)**

| | NOT IN NEED | IN NEED | % of households living below norm housing standards that are in need: | |
|---|---|---|---|---|
| Those ***falling below:*** **suitability norm** (considered living in "crowded" dwellings) | 797 HOUSEHOLDS | 238 | Crowded Dwellings | 30% |
| **Adequacy Norm** (considered living in "inadequate" dwellings) | 949 HOUSEHOLDS | 251 | Inadequate Dwellings | 26% |
| **Affordability Norm** (considered living in "unaffordable" dwellings: paying more than the norm for their shelter) | 1 522 HOUSEHOLDS | 1 056 | Unaffordable Dwellings | 69% |
| **Net total below standards:** either crowded, inadequate or unaffordable dwelling | 2 835 HOUSEHOLDS | 1 260 | Households in Core Need | 44% |

NOTE: Estimates of households under the suitability, adequacy, and affordability norms add up to more than the Net Total Below Standards because some households fall into more than one category.

*SOURCE: Statistics Canada Household Income, Facilities and Equipment (HIFE) and Shelter Cost Survey (SCS) micro-data tape, 1988, enhanced to facilitate calculations of core housing need made by the Research Division, Canada Mortgage and Housing Corporation.

It is not surprising that affordability should be the main housing concern facing households in core housing need. The pre-tax 1987 household incomes reported by these *core needy* households averaged $11,300, just one-quarter of that reported by households *not in need*, and only 29 per cent of the average for *all Canadian households*.

Owners in need averaged $11,800 in gross income; renters $11,100. As a result, on average, needy owners spent just over two-fifths of pre-tax income on their shelter, almost three times the proportion that owners not in need did. Needy renters spent almost half their pre-tax income on rent, or about 2.5 times the proportion of income spent by renters not in need.

As might be expected, affordability conditions also vary across the country and by settlement size. Affordability took the biggest bite from core need households living in Canada's metropolitan areas. They spent, on average, 46 per cent of all pre-tax household dollars on shelter, while their rural counterparts spent just under 40 per cent. It is not surprising, then, that households living in urban areas were almost twice as likely to be in need as their rural counterparts.

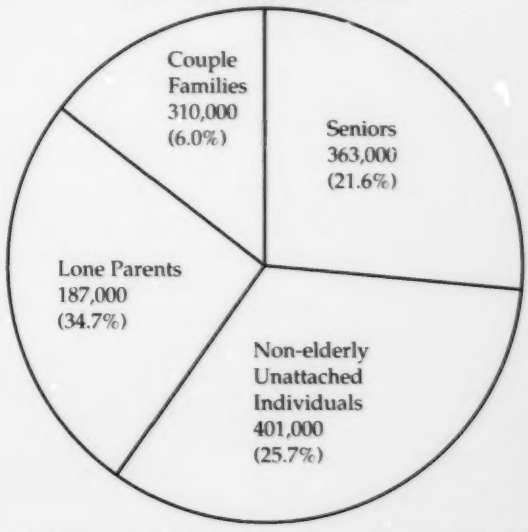
By region of the country, the bite of affordability was least severe in the Atlantic, where households in need spent, on average, 39 per cent of income on shelter. By contrast, in other regions, core need households spent 45 to 46 per cent.

## Types of Households in Core Need

Some households are more prone to core housing need than others. Renters fall into this group. Similarly, those spending higher amounts than considered acceptable for their housing are more likely to fall into core need than those living in inadequate or crowded conditions. In addition, urban rather than rural households more often fall into core housing need. To this profile one can add another dimension: household type, as defined by age of household head, and family/ non-family status.

In terms of absolute numbers, the non-elderly unattached individual constituted the type of household most commonly found in need (Figure 4). Just over 25 per cent or 400,000 of these households, led by persons aged 64 or less, living alone or sharing accommodation with unrelated persons, were in need. They accounted for almost one-third of all those in need. The average annual income they reported for 1987 was, at $9,600, the lowest of all households in need in 1988. Not surprisingly, a majority (222,000) were female, and female non-elderly singles were 50 per cent more likely than male non-elderly singles to be in need. The vast majority of needy non-elderly singles (82 per cent or 329,000) were also renters, and three of every 10 renting non-elderly unattached individuals were in core need.*

**FIGURE 4**
**THE TYPES OF HOUSEHOLDS IN CORE HOUSING NEED, 1988**




(incidence of housing need is shown in parentheses.)

Although non-elderly unattached individuals constituted the largest single group and hence most common type of household found in need, they were not the most *likely* to be so. Lone parents were. In 1988, 187,000 or over one in every three lone parents lived in core housing need. Almost all were female. In fact, almost four in ten female lone parents lived in core need. As always, when tenure is taken into account the severity of the problem is much more apparent. Almost one in every two renting lone parents were in core housing need in 1988: a total of 152,000.

*Another NHA publication, **Non-Elderly Singles in Canada, Summary Report**, NHA 6172, focuses specifically on this demographic group.

In contrast to lone parents, who are the most prone to core housing need, couple families are the least affected. The fact that they are the third largest group in need in terms of absolute number (310,000) reflects their predominance in the population at large. They are, however, the least likely to have housing need problems. Overall in 1988, only six per cent (or less than half the national average of 14 per cent) fell into need. Nonetheless, it is important to keep in mind that when families are in core housing need, their children are too.

In 1988, just under 600,000, or 11 per cent of all children under 16 years of age, lived in 326,000 households in core housing need. Of these, about 70 per cent were renter households. In total, one-quarter (232,000) of all renter households in need supported children under 16 years of age. Of these, two out of five relied on government transfer payments for 50 per cent or more of their income. By household type and tenure, children of lone-parents renters were the most likely to live in core need. While three of every five of these children were in need, just one of every five in two-parent renter households were. Out of 411,000 children of renter families in need, 219,000 — some 53 per cent — were those of lone-parent families.

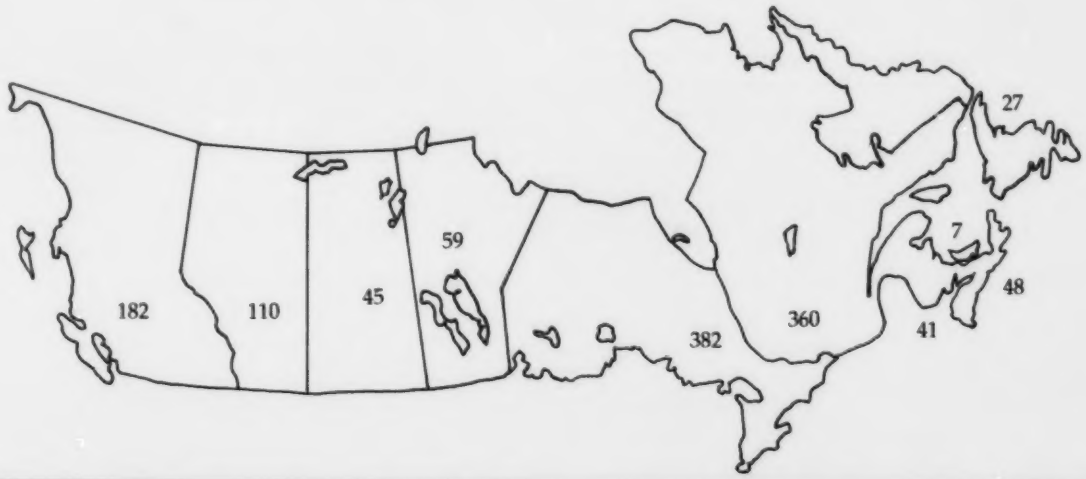
The last major household type identified, the senior-led household is the second most numerous to be found in core housing need. As might be expected, a high proportion (283,000, or almost 80 per cent in 1988) were unattached individuals. Over three-quarters of these "core needy" elderly were females, placing them among those most prone to being in housing need. Most of the remaining senior-led households in need were elderly couples; a few were elderly single parents living with children. Elderly couples make up less than 20 per cent of "core needy" seniors. Along with their non-elderly counterparts, they are among the least likely households to incur housing need.

As shown by Figure 4, non-elderly singles are generally more likely to be in need than seniors. However, when tenure is taken into account the situation changes. With four in every ten in need, the renting senior was second only to lone parents at risk of experiencing housing need in 1988. In contrast, at just one in ten, homeowning seniors were among the least likely to be in need.

This section has addressed the number and circumstances of households in core housing need. Their distribution across the country is considered in the following section.

# V The Location of Households in Core Housing Need

**FIGURE 5**
**HOUSEHOLDS IN CORE NEED BY PROVINCE, 1988**
**(estimates in '000's)**




Households in core housing need are mapped by their province of residence in Figure 5.

In 1988, there were more households in core housing need in Ontario than in any other province, although the probability of being in such need was not worse in Ontario than elsewhere. Indeed, as shown by Figure 6, it was quite the contrary. The incidence of core housing need in Ontario was, at just under 12 per cent, the lowest experienced in any province. More households were in need in Ontario only because it had the largest household population of all the provinces.

**FIGURE 6**
**THE INTERPROVINCIAL DISTRIBUTION OF HOUSEHOLDS IN CORE HOUSING NEED, BY URBAN/RURAL AREA, 1988**

**HOUSEHOLDS IN CORE HOUSING NEED**
**(estimates in '000's)**

| | URBAN | | | RURAL | | | TOTAL | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Province | 1 | Incidence | Share | 1 | Incidence | Share | 1 | Incidence | Share |
| Nfld. | 16 | 15.2 | 1.4 | 11 | 19.3 | 7.6 | 27 | 16.7 | 2.1 |
| P.E.I. | 3 | 20.8 | 0.3 | 3 | 12.5 | 2.1 | 7 | 15.4 | 0.5 |
| N.S. | 35 | 17.9 | 3.1 | 13 | 11.9 | 9.0 | 48 | 15.8 | 3.8 |
| N.B. | 25 | 17.6 | 2.2 | 16 | 17.1 | 11.1 | 41 | 17.4 | 3.2 |
| Que. | 331 | 16.4 | 29.7 | 29 | 8.4 | 20.1 | 360 | 15.3 | 28.6 |
| Ont. | 356 | 12.3 | 31.9 | 26 | 7.3 | 18.1 | 382 | 11.7 | 30.3 |
| Man. | 52 | 17.5 | 4.6 | 7 | 9.8 | 4.9 | 59 | 16.0 | 4.7 |
| Sask. | 32 | 14.7 | 2.9 | 13 | 10.8 | 9.0 | 45 | 13.4 | 3.6 |
| Alta. | 97 | 14.1 | 8.7 | 13 | 10.1 | 9.0 | 110 | 13.5 | 8.8 |
| B.C. | 168 | 17.3 | 15.1 | 13 | 9.9 | 9.0 | 182 | 16.4 | 14.4 |
| Canada | 1,116 | 14.8 | 100.0 | 144 | 10.1 | 100.0 | 1,260 | 14.0 | 100.0 |

SOURCE: Statistics Canada Household Income, Facilities and Equipment (HIFE) and Shelter Cost Survey (SCS) micro-data tape, 1988, enhanced to facilitate calculations of core housing need made by the Research Division, CMHC.

Figure 6 delves below the simple mapping of the provincial distribution of households in core need. It demonstrates that, in all provinces but Newfoundland, urban populations — which are dominated more by renters living in dwelling units below standards — were more likely than their rural (owner-dominated) counterparts to fall into core housing need.

The distribution of households in housing need provides an objective base to the federal government for both targeting and equitably distributing its current annual commitment to social housing assistance. Each province's share of this assistance is based on its share of households in core housing need, and the per unit cost of addressing that need relative to costs elsewhere in Canada. Housing assistance is thereby made equally available to households in need across the country.

Figure 7 provides some final interprovincial summary statistics. It compares the income and shelter cost-to-income characteristics of the households in core housing need to those of households not in need. As can be seen, households in need are of uniformly low income. On average, in 1987 they received only one-quarter of the income that their counterparts not in need did. While in Quebec they had only 24 per cent of the income of those not in core need, in Newfoundland they had just under 32 per cent. On average, they spent almost three times as much of their income on shelter as did households not in core need. Again, this varied very little between provinces, from 2.7 times in Newfoundland to three times in Quebec.

**FIGURE 7**
**THE INCOME AND SHELTER COST-TO-INCOME CHARACTERISTICS OF HOUSEHOLDS IN CORE HOUSING NEED, 1988**

| | INCOME* (in $'000's) | | PROPORTION OF INCOME SPENT ON SHELTER | |
|---|---|---|---|---|
| Province | average | as % of average of those not in core need | average | as multiple of average of those not in core need |
| Nfld. | $11.3 | 31.5% | 32.9% | 2.7x |
| P.E.I. | 10.9 | 30.9 | 42.3 | 2.9 |
| N.S. | 10.5 | 26.9 | 41.3 | 2.8 |
| N.B. | 10.6 | 28.9 | 40.8 | 2.9 |
| Que. | 10.0 | 24.4 | 45.6 | 3.0 |
| Ont. | 12.6 | 26.5 | 44.6 | 2.8 |
| Man. | 10.9 | 27.7 | 42.7 | 2.9 |
| Sask. | 10.3 | 26.6 | 44.1 | 2.9 |
| Alta. | 11.4 | 25.9 | 46.3 | 2.8 |
| B.C. | 11.9 | 27.7 | 45.2 | 2.9 |
| Canada | $11.3 | 26.0 | 44.5 | 2.9 |

*Income reported by the household is for the last full calendar year, 1987.

# VI Summary and Conclusions

If CMHC is to give Canadians access to a minimum level of housing services, as mandated by its 1991-1995 Strategic Plan, the federal government must first identify the housing needs of Canadians. How it does so has been the focus of this report.

A definition of the housing needs indicators used in the past led to a description of those in use today, and to an explanation of how they are integrated by the core housing need model into one comprehensive measure of housing need. The results of the last decade's successful research and development to simultaneously improve housing needs indicators and refine housing data bases were then presented, and the nature of housing need was profiled for the close of the decade. As the most up-to-date and comprehensive information available, housing needs data in 1988 are currently employed to target federal social housing assistance across Canada.

As this report was being written, however, even more comprehensive housing needs data were being collected from 45,000 Canadian households in the Labour Force Survey (LFS) system through the partnership of CMHC and the provincial housing agencies. The sequel to those used in this publication, these data will become the basis for identifying how many and which Canadian households are in core housing need in the early 1990s. The new data will provide a strong empirical base upon which to analyse changes in the structure of housing need and upon which to design and distribute social housing program assistance.

---

Enquiries about this report on core housing need should be directed to Mr. John Engeland, Researcher, Housing Needs Analysis at (613) 748-2799.

# Appendix

## Housing Needs Data Sources

This appendix provides:

- a listing of the Labour Force Surveys (LFS) from which the data required to measure housing need are collected, identifying the origin of the different data elements.
- a schematic, illustrating how the data are collected over a four-month period from households while they are in the LFS system. The 1988 Shelter Cost Survey (SCS) year has been used as the example.
- a fact sheet, highlighting the historical use of the LFS system to collect housing data.

## Listing of LFS Surveys From Which Housing Data Base is Developed

*LFS HOUSEHOLD RECORD DOCKET*

- The interviewer records household characteristics for every household that becomes part of the LFS survey system.
- It is the source of all socio-demographic information, such as type, size and composition of household, and age and sex of head. These data are required by the National Occupancy Standard (NOS) to measure housing suitability.

*SCS (SHELTER COST SURVEY)*

- Collects basic shelter costs (principal, interest and taxes) for homeowners (basic renter shelter costs are collected on the rent survey).
- Collects comprehensive information on expenditures on utilities (including heating), as well as on repairs and insurance for both renters and owners.
- Data are also provided on other expenditures such as tenant parking and owner condominium charges.

*SCF (SURVEY OF CONSUMER FINANCES) INCOMES SURVEY*

- Collects income information for all household members aged 15 and over, thereby providing comprehensive income data by income source.
- Annual income is collected for the preceding full calendar year.

*RENT SURVEY*

- Provides rent, for renting households, including an indication if rent is subsidized.

*HFE (HOUSEHOLD FACILITIES AND EQUIPMENT) SURVEY*

- Provides all dwelling characteristics data used for measuring dwelling adequacy.
- Makes use of an occupant self-assessment need-for-repair question. The Statistics Canada interviewer need-for-repair question card is shown on the opposite page.

Statistics Canada Statistique Canada

| 0 | 5 | 8 | 8 |
|---|---|---|---|

Exemplaire français disponible sur demande

# 1988 HOUSEHOLD FACILITIES AND EQUIPMENT SURVEY

## 'Q' CARD

**MUST BE USED WHEN ASKING ITEM 11**

The purpose of Item 11 is to gauge the current condition of a dwelling. By asking this question, it will be possible to assess whether or not the condition of Canada's dwelling stock has improved, deteriorated or stayed the same.

**IS THIS DWELLING IN NEED OF ANY REPAIRS? (Do not include desirable remodelling, additions, conversions or energy improvements)**

**11**

- Yes, MAJOR REPAIRS are needed (to correct, for example, corroded pipes, damaged electrical wiring, sagging floors, bulging walls, damp walls and ceilings, crumbling foundation, rotting porches and steps)
- Yes, MINOR REPAIRS are needed (to correct, for example, small cracks in interior walls and ceilings, broken light fixtures and switches, leaking sink, cracked or broken window panes, some missing shingles or siding, some peeling paint)
- No, only REGULAR MAINTENANCE is needed (for example, painting, leaking faucets, clogged gutters or eavestroughs)

### DEFINITIONS

**IMPROVEMENT:** Work that upgrades the dwelling over and above its original condition.

**REPAIR:** Work that restores the dwelling to its original condition.

**MAJOR REPAIRS:** Repairs to the more serious deficiencies in the structural condition of the dwelling, as well as in the plumbing, electrical and heating systems.

**MINOR REPAIRS:** Repairs to deficiencies in the surface or covering material of the dwelling and to less serious deficiencies in the plumbing, electrical and heating systems.

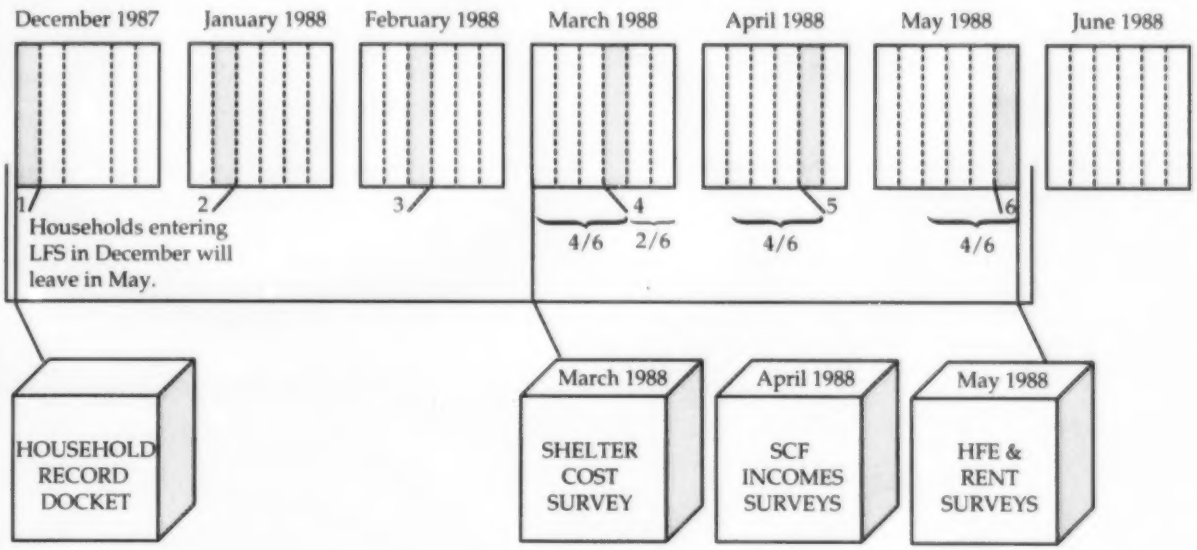
**REGULAR MAINTENANCE:** Where neither major nor minor repairs are needed (e.g., fixing leaky faucets, cleaning clogged eavestroughs).

T-5030-199 25-2-88

**HOW THE INFORMATION FOR THE COMPREHENSIVE HOUSING NEEDS DATA BASE IS COLLECTED ON THE LABOUR FORCE SURVEY (LFS) SYSTEM**

- Each household which becomes part of the Labour Force Survey is followed by the surveys for six months.
- Every six months, the households being surveyed are completely changed.
- The comprehensive housing needs data base draws information from the household record docket in its entry month and subsequently surveys administered over a three-month period. It is based on responses from 4/6 of the total number of households in the labour force. Two-sixths of the households will not have replied to all of the necessary surveys because their total of six months in the LFS system will expire before they can answer all of the surveys. The HIFE micro-data base is founded on a sample of over 33,000 households in 1988.

**MONTH OF LFS SURVEY:**




Information from these combined surveys forms new comprehensive housing needs data base: sample size is 4/6 of LFS sample universe.

# Highlights on Housing Needs Data Base Improvement

Over the last decade, existing housing data have been successfully supplemented and updated by sponsoring questions on the LFS system. Additional housing data collected are added to the Household Income, Facilities and Equipment (HIFE) microdata base by Statistics Canada for use in housing needs research. Gradually and carefully, time series data on critical housing variables have been amassed. The following chart documents the key initiatives introduced over the past decade. Refinements to some questions were also made in intervening years.

- 1982 — first sponsored the need-for-repairs question on HFE.
- 1983 — first sponsored mortgage and mobility questions on HFE.
- 1985 — first sponsored a comprehensive set of questions, including those on need for repair, mortgage status and household mobility.
- 1988 — CMHC and its provincial housing partners co-sponsored the Shelter Cost Survey (SCS) on a 50/50 basis to obtain for the first time comprehensive housing cost data for both owners and renters.
- 1991 — repetition of the 1988 comprehensive initiative, including some important changes to advance housing needs measurement. The aim was to permit an update of core housing need estimates for use in the planning cycle for the inter-provincial allocation of social housing assistance.

This entire program is based on the economical piggybacking of housing questions on a sizable national data base already containing necessary household income and demographic characteristics. The size of the full LFS survey base was about 60,000 households in 1990.

SCHL CMHC
Question habitation, comptez sur nous

# LES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT AU CANADA

LNH 6567

# LES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT AU CANADA

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) offre un large éventail de renseignements relatifs à l'habitation. Pour obtenir des précisions, adressez-vous au bureau SCHL de votre localité.

La SCHL endosse le thème de développement durable du gouvernement fédéral. Nos publications sont publiées en quantités limitées, selon la demande du marché; les mises à jour paraissent lorsqu'elles sont nécessaires; et, dans la mesure du possible, nous utilisons du papier recyclé et de l'encre qui ne nuit pas à l'environnement.

Canada

© Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1991

ISBN 0-662-58715-4
Numéro de catalogue NH15-68/1991

Imprimé au Canada
Réalisation : Centre des relations publiques, SCHL

# I. Introduction

Dans le *Plan stratégique 1991-1995 de la Société canadienne d'hypothèques et de logement*, on peut lire parmi les objectifs fondamentaux que s'est donnés le gouvernement fédéral en matière de logement :

> *Donner à tous les Canadiens accès à un minimum de services.*

Or qu'entend-on par un minimum de services en matière de logement? Comment repérer les ménages canadiens qui n'ont pas accès à ce minimum de services? Combien y a-t-il de ces ménages? Où habitent-ils et quelle est leur situation? Le présent rapport a pour but de répondre à ces questions primordiales.

## Indicateurs de besoins de logement

La notion même de services minimums en matière de logement et la façon de déterminer si un ménage canadien est convenablement logé ou non sont fonction de deux facteurs :

- premièrement, l'établissement de *normes* définissant un logement convenable dans notre société actuelle;
- deuxièmement, l'élaboration d'*indicateurs* permettant de comparer les conditions de logement réelles avec ces normes et de repérer ainsi les ménages dans le besoin.

Les indicateurs de besoins de logement permettent de déceler les cas où les conditions de logement sont inférieures aux normes établies en ce qui concerne la qualité, la taille et l'abordabilité. Intégrés au **modèle des besoins impérieux de logement**, ils permettent de repérer les ménages incapables de payer un logement du marché qui soit de qualité et de taille convenables tout en étant abordable. Le gouvernement fédéral se sert de ces renseignements pour élaborer, appliquer et évaluer les programmes de logement social qu'il met en œuvre pour aider les ménages nécessiteux et auxquels il consacre quelque 1,8 milliard de dollars par année.

## Sources des données utilisées pour déterminer les besoins en matière de logement

Les renseignements nécessaires à la détermination des besoins impérieux proviennent de deux bases de données. Le recensement du Canada a été, et demeure, la seule source de données permettant de faire des prévisions sur les ménages en difficulté à l'échelle des collectivités. Toutefois, comme ces données ne sont recueillies qu'à des intervalles de cinq ou dix ans et qu'elles demandent trois à quatre années de traitement avant d'être utilisables pour des analyses, elles manquent d'actualité. En outre, le recensement n'a pas toujours recueilli tous les éléments de données nécessaires à l'évaluation des besoins. C'est pourquoi la SCHL et ses partenaires provinciaux du domaine de l'habitation ont convenu de commander l'Enquête sur les frais de logement (EFL), qui pose des questions plus détaillées sur le logement, et de l'adjoindre à l'Enquête sur la population active (EPA). Nous disposons donc ainsi d'une deuxième source de données sur les besoins de logement, plus complète et plus actuelle. Grâce à un temps de traitement inférieur à deux ans, les données recueillies par l'EPA permettent d'établir des estimations fidèles et plus à jour des besoins, que ce soit à l'échelle nationale ou provinciale.

Le profil statistique des besoins de logement tracé dans le présent rapport se fonde sur les données de l'EFL de 1988. Notons que cette enquête n'est pas menée au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Par conséquent, les estimations portant sur les ménages dans le besoin ne touchent que les dix provinces. De même, l'enquête n'a pas recueilli de données sur les personnes vivant en établissement, ni sur les sans-abri. Les besoins de ces deux groupes sont particuliers et doivent être analysés séparément.

## Plan du rapport

Dans la **section II**, on trouvera un bref historique de l'évolution des techniques de mesure des besoins en matière de logement au cours des deux dernières décennies. Suivra une description des indicateurs en usage aujourd'hui. En examinant ces indicateurs, qui permettent de déceler les cas où les services en matière de logement sont inférieurs aux niveaux acceptables, on répondra à la première question posée plus haut : Qu'entend-on par un minimum de services en matière de logement? Cette partie permettra également de constater l'étroite interdépendance qui existe entre le perfectionnement des indicateurs et la qualité des données nécessaires à l'évaluation des besoins.

Dans la **section III**, on verra comment les indicateurs actuels sont intégrés au modèle des besoins impérieux de logement. On répondra à la deuxième question — Comment repérer les ménages canadiens qui n'ont pas accès à ce minimum de services? — en décrivant le fonctionnement du modèle. Le modèle dont nous disposons aujourd'hui reflète les progrès accomplis au cours de la dernière décennie, grâce à la recherche et au développement, dans le perfectionnement des indicateurs de besoins de logement et l'amélioration des bases de données. Il nous procure un cadre de référence pour déterminer les besoins de logement au Canada.

Dans les **sections IV et V**, on prendra connaissance des résultats obtenus par l'application du modèle des besoins impérieux de logement et l'on répondra à la dernière question concernant le nombre, la situation géographique et les caractéristiques des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. On trouvera, dans la dernière section, un résumé du présent document et, en annexe, des données documentaires de nature technique.

# II. L'évolution des indicateurs de besoins de logement

Avec le temps, le niveau minimum de services que la société canadienne juge acceptable en matière de logement s'est élevé en fonction de la croissance à long terme du revenu par habitant et des attentes grandissantes des consommateurs. L'essor des techniques de construction a contribué à élever les normes dans ce domaine. La SCHL a joué un rôle actif dans les progrès accomplis en soutenant la recherche sur le perfectionnement des matériaux et des méthodes de construction.

En ce qui concerne les besoins de logement, la SCHL cherche à atteindre deux objectifs : créer de meilleurs indicateurs pour déterminer les besoins de logement et recueillir des données plus détaillées sur le logement. Ensemble, ces deux outils permettent de mieux repérer les ménages incapables de payer un logement correspondant aux normes élevées qui ont cours au Canada.

Les normes canadiennes de logement touchent actuellement la qualité, la taille et l'abordabilité d'une habitation. Les normes établies pour chacun de ces caractères de même que les indicateurs de besoins élaborés pour les mesurer évoluent au rythme des conditions de logement et des valeurs de notre société. Voici un bref historique de l'évolution des mesures actuelles de la qualité, de la taille et de l'abordabilité des logements.

## Indicateurs de besoins de logement

*QUALITÉ*

Autrefois, une portion importante du parc canadien de logements n'était pas munie des installations de plomberie élémentaires. Ainsi, encore au début des années 1970, plus d'un demi-million de logements (9,4 p. 100 de l'ensemble du parc) n'étaient pas équipés d'installations sanitaires élémentaires, comme l'eau courante (chaude et froide), des toilettes intérieures, une baignoire ou une douche. À cette époque, la qualité des logements était déterminée par la présence ou l'absence de ces équipements élémentaires.

En 1982, la proportion des logements ne possédant pas les installations sanitaires élémentaires n'était plus que de 1,6 p. 100. Une fois ces commodités essentielles assurées, l'attention a pu se porter sur l'état général des immeubles. Pour évaluer ce caractère, on a introduit une mesure du besoin de réparations. Les logements exigeant des réparations importantes (murs ou plafonds endommagés par l'eau, fondations affaiblies, perrons et escaliers pourris ou tuyauterie rouillée) sont jugés de mauvaise qualité. Pour qu'un logement soit jugé en bon état, il doit non seulement être équipé des installations sanitaires élémentaires, mais aussi ne nécessiter qu'un entretien ordinaire ou, au pire, des réparations mineures. En raison de l'introduction de cet indicateur plus exigeant, qui témoigne des attentes grandissantes de nos concitoyens dans ce domaine, le nombre des logements jugés de mauvaise qualité en 1982 a augmenté de plus d'un million, ce qui porte leur proportion à 13 p. 100 du parc.

Idéalement, la mesure de la qualité d'un logement devrait se fonder sur les évaluations par des experts du bon état de la structure ainsi que de chacune des installations importantes : chauffage et ventilation; plomberie; et électricité. Comme nous l'avons déjà noté cependant, l'élaboration d'indicateurs de besoins de logement doit s'appuyer sur la constitution des bases de données nécessaires à leur utilisation. Une évaluation idéale de la qualité des logements nécessitant des données trop coûteuses et trop difficiles à rassembler, on se fonde, depuis le début des années 1980, sur des données recueillies par une méthode bien plus simple et moins onéreuse. On demande aux occupants d'évaluer l'état de leur logement en répondant à une question sur les besoins de réparations. Pour guider les occupants dans leur réponse, la question inclut des exemples détaillés de ce que l'on entend par un entretien ordinaire, des réparations mineures et des réparations majeures*.

*On trouvera en annexe la question sur les besoins de réparations posée dans le cadre de l'Enquête sur la population active au cours des années 1980.

*TAILLE CONVENABLE*

Par le passé, on déterminait très simplement si un logement était de taille convenable au moyen d'une formule de calcul conçue à des fins de comparaison statistique à l'échelle internationale : le nombre de personnes par pièce. On jugeait un logement surpeuplé lorsqu'il comptait plus d'une personne par pièce. Toutefois, cette norme ne tenait compte que du nombre total de pièces du logement (quel que soit leur usage) mis en rapport avec le nombre total de personnes formant le ménage (quel que soit leur lien de parenté).

Après avoir longuement consulté les organismes provinciaux de l'habitation au cours des années 1980, on a pu mettre au point une mesure, nouvelle et plus précise, de la taille convenable des logements. Cette mesure reflète mieux les attentes actuelles des Canadiens pour ce qui touche les conditions de logement.

La norme nationale d'occupation (NNO), appelée ainsi parce qu'elle réunit les éléments communs des normes provinciales en matière de taille des logements, tient compte tant de la taille des ménages que de leur composition. Selon cette nouvelle norme, on ne détermine plus le surpeuplement en considérant simplement le nombre des pièces et celui des personnes. La norme établit plutôt le nombre de chambres à coucher nécessaires à un ménage selon les critères de composition suivants :

- Il ne peut y avoir plus de deux personnes par chambre.
- Les parents ont droit à une chambre distincte de celle(s) de leurs enfants.
- Les membres du ménage âgés de 18 ans et plus ont droit à une chambre à part à moins qu'ils ne soient mariés ou cohabitent en union libre.
- Deux personnes à charge de sexe opposé et âgées d'au moins cinq ans ne peuvent partager la même chambre.

Étant plus précise, cette nouvelle norme requérait, pour sa mise en œuvre complète, des données démographiques supplémentaires sur l'âge et le sexe des enfants des ménages.

*ABORDABILITÉ*

Encore aujourd'hui, c'est la proportion du revenu représentant le maximum qu'un ménage devrait consacrer à son logement qui sert à mesurer l'abordabilité de ce dernier. Toutefois, ce maximum a varié selon les époques. À l'origine, cette proportion était de 25 p. 100 et s'appuyait sur la pratique de crédit généralement acceptée selon laquelle une semaine de salaire sur quatre devait être consacrée au logement. Il s'agissait là d'une méthode empirique en usage au siècle dernier sur la côte est des États-Unis.

Aujourd'hui, la pratique de crédit reconnue et acceptée établit à 30 p. 100 la portion du revenu que les ménages doivent consacrer au paiement du principal, des intérêts et des taxes (PIT). En 1986, la SCHL et les provinces ont convenu d'utiliser ce pourcentage comme mesure de l'abordabilité dans la détermination des besoins de logements sociaux. On s'est entendu là-dessus pendant l'élaboration des programmes fédéraux-provinciaux de logement social.

Pour déterminer les besoins de logement, on calcule le rapport des frais de logement au revenu, chacun des éléments étant défini avec précision. Les frais de logement comprennent toutes les dépenses engagées pour la résidence principale, conformément au tableau ci-dessous :

| PROPRIÉTAIRES | LOCATAIRES |
|---|---|
| Remboursement du prêt hypothécaire (principal et intérêts), impôts fonciers, services publics (eau et électricité), chauffage, plus les charges de copropriété lorsqu'il s'agit d'un logement en copropriété. | Loyer et services publics (eau, électricité et combustible de chauffage) lorsqu'ils ne sont pas compris dans le loyer. |

Le revenu comprend tous les revenus déclarés par chacun des membres du ménage âgé de 15 ans et plus. On compare le revenu brut, c'est-à-dire avant impôt, au total des frais de logement pour connaître le rapport des frais de logement au revenu. Lorsque cette proportion atteint 30 p. 100 ou plus, on considère que le ménage dépense plus que la norme. Il peut se retrouver dans cette situation par choix ou contre sa volonté (c'est-à-dire qu'il peut éprouver un problème d'abordabilité).

Comme la qualité, l'abordabilité serait mesurée d'une autre manière dans des circonstances idéales. Ainsi, on ne se fonderait pas sur le revenu actuel, mais bien sur le revenu permanent. En effet, les économistes font valoir que, lorsqu'ils choisissent un logement, les ménages considèrent l'ensemble des revenus qu'ils vont gagner au cours de leur vie, et non simplement leur revenu actuel. Illustrons cela par un exemple. Un ménage peut décider d'opter pour un rapport frais de logement/revenu actuel supérieur à la normale en fondant sa décision sur son revenu permanent. Il compte, d'une part, que son revenu croîtra à mesure qu'il progressera dans l'échelle des salaires et, d'autre part, que l'accroissement de valeur des biens immobiliers fera augmenter son avoir propre. Dans un tel cas, qui a décidé de dépenser, temporairement, plus que la norme pour son logement ne serait pas considéré comme ayant besoin de l'aide financière qu'accordent les programmes de logement social.

## Les besoins impérieux de logement : justification du modèle

Les indicateurs de besoins de logement ont toujours permis de repérer les ménages vivant dans des conditions inférieures aux normes, quelles qu'elles soient, en ce qui concerne la qualité, la taille et l'abordabilité. Cependant, aucun de ces indicateurs ne permettait de déterminer si un ménage se retrouvait dans une situation donnée de façon délibérée ou par nécessité. Ainsi, l'indicateur d'abordabilité permettait seulement d'évaluer si un ménage consacrait à son logement une part de son revenu dépassant la norme, et non pas s'il le faisait par choix ou non. En outre, chacun des indicateurs étant autrefois considéré de façon isolée, il était difficile de dresser un tableau d'ensemble des besoins de logement.

On a créé le modèle des besoins impérieux de logement afin de corriger ces deux lacunes graves. Conçu au cours de travaux de recherche menés conjointement par les États-Unis et le Canada vers la fin des années 1970, le modèle intègre les trois indicateurs de besoins de logement dans une seule mesure*.

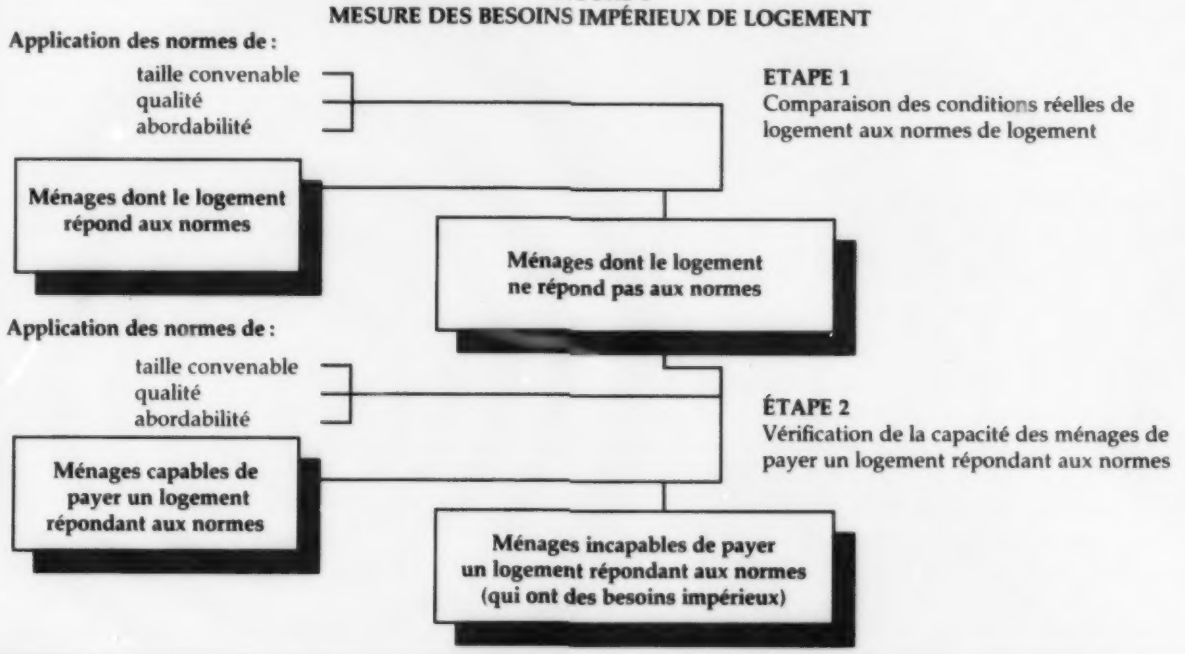
Conçu pour fournir des données à jour, le modèle des besoins impérieux de logement a été continuellement perfectionné. Ces perfectionnements, qui ont permis d'incorporer au modèle les améliorations apportées aux indicateurs décrits précédemment, ont été mis en oeuvre à mesure que les données nécessaires à leur utilisation étaient recueillies. La section suivante présente le modèle des besoins impérieux de logement dans sa forme actuelle.

---

*Voir **Housing Affordability Problems and Housing Need in Canada and the United States**, US Departement of Housing and Urban Development et Société canadienne d'hypothèques et de logement, août 1981, HUD-PDR-677.

# III. Le modèle des besoins impérieux de logement

FIGURE 1
MESURE DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT




L'intégration des trois indicateurs dans le modèle des besoins impérieux de logement, pour les fondre en une seule mesure des besoins de logement, se fait en deux étapes. La première consiste à comparer à chacune des normes les conditions de logement de tous les ménages au moyen des indicateurs décrits précédemment. À la deuxième étape, on vérifie le revenu des ménages pour déterminer lesquels n'ont pas les moyens de payer un logement locatif satisfaisant à toutes les normes.

*ÉTAPE 1*

On repère les ménages qui vivent dans des conditions de logement inférieures aux normes, et ce, au moyen des critères suivants :

- Le logement est surpeuplé ou
- Le logement n'est pas de qualité convenable ou
- Le ménage consacre à son logement une plus grande proportion de ses revenus que celle généralement acceptée.

Cependant, beaucoup des ménages vivant dans de telles conditions le font délibérément.

*ÉTAPE 2*

On intègre les trois indicateurs. On vérifie le revenu des ménages pour les classer en deux catégories :

- Les ménages qui acceptent délibérément d'habiter un logement surpeuplé ou de mauvaise qualité ou trop cher. **Ces ménages n'éprouvent pas de besoins impérieux de logement.**

- Les ménages qui sont tout bonnement incapables de payer un logement du marché, non subventionné, qui soit conforme aux normes de qualité et de taille convenables sans y consacrer 30 p. 100 ou plus de leur revenu. **Les ménages de cette catégorie éprouvent des besoins impérieux de logement.**

## Importance de la deuxième étape

À l'étape 2, on compare le revenu des ménages dont les conditions de logement sont inférieures aux normes acceptées avec le revenu dont ils auraient besoin pour payer un logement locatif de qualité et de taille convenables. On appelle ce revenu nécessaire «revenu normatif». Ce terme désigne le revenu à partir duquel un ménage peut louer un logement ordinaire répondant aux normes actuelles de qualité, de taille et d'abordabilité.

- Les ménages dont le revenu est inférieur ou égal au revenu nécessaire ***éprouvent des besoins impérieux.***

- Les ménages dont le revenu est supérieur à ce niveau sont censés disposer des ressources financières suffisantes pour louer un logement convenable. Ils ***n'éprouvent pas de besoins impérieux.***

**Le revenu normatif** correspond au minimum dont un ménage a besoin pour louer un logement de taille et de qualité convenables sans avoir à y consacrer 30 p. 100 ou plus de son revenu. On le calcule en se basant sur la moyenne des loyers des logements répondant aux normes. Pour obtenir ce loyer moyen, on ne tient compte que des logements locatifs qui sont :

- non subventionnés (dont aucune partie n'est louée à des fins commerciales, et à l'exclusion des logements loués gratuitement);

- situés à l'extérieur d'une ferme (ce qui permet de déterminer clairement le loyer de locaux d'habitation);

- en bon état (munis des installations sanitaires élémentaires et ne nécessitant qu'un entretien normal).

Afin de satisfaire aux impératifs de taille convenable, on calcule les loyers normatifs de logements de taille différente. Le revenu du ménage est ensuite comparé au revenu normatif dont celui-ci aurait besoin pour occuper un logement de taille convenable selon la norme nationale d'occupation (NNO).

Les loyers normatifs sont également fonction de la localisation du logement puisqu'ils tiennent compte de la taille de la collectivité et de la région du pays où celui-ci est situé. Le degré de finesse atteint varie selon la base de données à partir de laquelle on évalue le besoin de logement. Ainsi, le recensement national recueille assez de données géographiques pour permettre d'utiliser les loyers normatifs même à l'échelle municipale, tandis que les contraintes d'échantillonnage de l'Enquête sur la population active limitent la taille de la collectivité à l'échelle régionale ou, au mieux, à l'échelle provinciale.

La taille de la population visée par le recensement et celle de l'échantillon de l'EPA n'étant pas les mêmes, les données sur les besoins qu'on tire de chacune de ces bases servent à des fins différentes. Les estimations des besoins tirées du recensement peuvent servir à déterminer la répartition intraprovinciale des besoins, tandis que les données de l'EPA ne permettent de connaître que la répartition interprovinciale.

Le profil des besoins de logement présenté dans la section IV se fonde sur les données les plus détaillées et les plus actuelles, c'est-à-dire celles de l'EPA recueillies au printemps de 1988. Pour conclure la présente section, disons un mot du lien existant entre les perfectionnements du modèle des besoins impérieux de logement et les améliorations apportées aux données, qui ont rendu ces perfectionnements possibles.

## Évolution du modèle des besoins impérieux de logement et des données sur les besoins de logement

Au début des années 1980, la SCHL a adopté, par souci de rentabilité, la base de microdonnées de l'Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM) de Statistique Canada, tirée du système des EPA, comme moyen de réunir les données dont le modèle des besoins impérieux devait disposer pour évaluer les besoins de logement. Cette base de données rassemblées à partir des EPA nous fournissait déjà des renseignements sur les frais de logement et les revenus des locataires. Par l'ajout de quelques questions à l'une des EPA, l'Enquête sur l'équipement ménager (EEM), il devenait possible d'utiliser le modèle des besoins impérieux de logement pour évaluer les besoins des locataires canadiens.

En 1985, la SCHL et ses partenaires provinciaux du domaine de l'habitation tombèrent d'accord sur la nécessité de mesurer les besoins de logement des propriétaires-occupants aussi bien que des locataires. Cela posait un problème méthodologique puisque la base de l'ERMEM ne contenait pas de données sur les frais de logement des propriétaires-occupants. La SCHL entreprit donc, en collaboration avec ses partenaires provinciaux et avec l'aide de Statistique Canada, d'élaborer les paramètres d'une nouvelle enquête : l'Enquête sur les frais de logement (EFL).

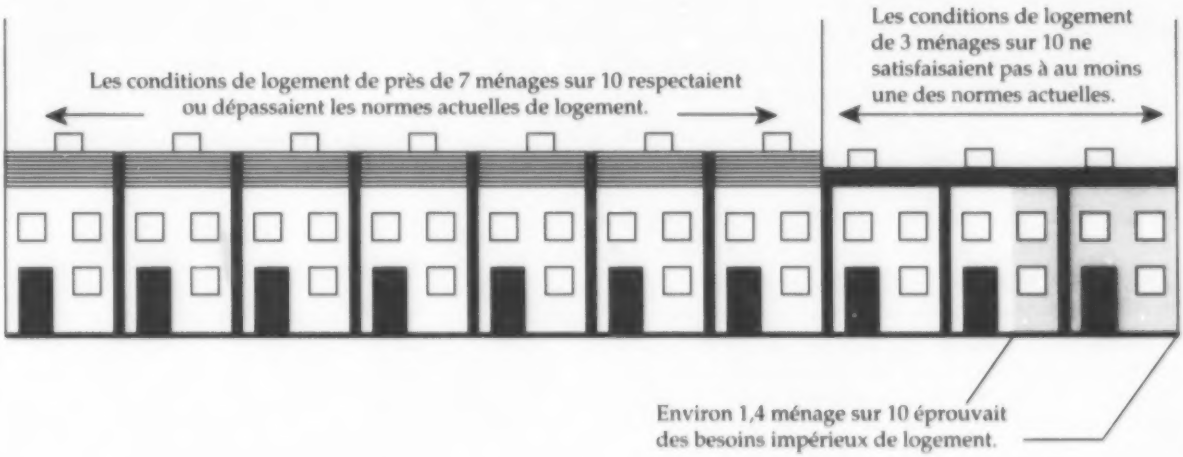
L'EFL, coparrainée en 1988 par la SCHL et les provinces, a fourni les données sur les frais de logement les plus détaillées jamais utilisées pour évaluer les besoins de logement. Les nouvelles questions ont permis non seulement de recueillir pour la première fois des données sur l'ensemble des frais acquittés par les propriétaires-occupants, mais aussi de réunir des informations plus complètes sur les frais de logement des locataires. Grâce à l'enquête, on a pu connaître les dépenses de services publics que les locataires déclaraient ne pas être comprises dans leur loyer. Aidée de Statistique Canada, la SCHL a pu constituer la première base de données entièrement consacrée à l'évaluation des besoins de logement au moyen du modèle des besoins impérieux de logement. C'est d'elle qu'a été tiré le profil des besoins de logement au Canada que nous présentons dans la partie suivante.

Nous continuons de perfectionner nos méthodes d'évaluation des besoins de logement. Les premiers progrès enregistrés dans les années 1990 sont le résultat de l'EFL du printemps 1991. Deux faits sont à noter à propos des données fournies par cette enquête. D'abord, l'accroissement de l'échantillon dans certaines zones stratégiques du pays améliorera l'évaluation des frais de logement normatifs à l'échelle provinciale. Deuxièmement, Statistique Canada a consenti à apporter deux modifications cruciales dans la présentation des données de 1991. «Milieu rural» a reçu une nouvelle définition qui correspond mieux à la manière dont les programmes de logement sont administrés et, de ce fait, permettra de mieux repérer les ménages qui ont besoin d'aide. En outre, pour la première fois, les grandes villes du Canada seront traitées individuellement dans la base de données.

Ce traitement individuel permettra d'étudier spécifiquement les besoins impérieux de logement dans les grandes villes du pays, lieu de résidence de la majorité des ménages qui en éprouvent. Cela fera réaliser des progrès à l'évaluation des besoins de logement en milieu rural et urbain lorsque la SCHL commencera, en 1992, à mettre à jour le profil des besoins de logement au Canada pour la décennie 1990.

# IV. Ménages éprouvant des besoins impérieux de logement, 1988

FIGURE 2
PROPORTION DES MÉNAGES DANS LE BESOIN, 1988




Le Canada comptait environ 9 millions de ménages en 1988. Si la majorité de ces familles étaient convenablement logées (figure 2), il reste que presque un tiers d'entre elles (2,8 millions) connaissait des conditions de logement ne satisfaisant pas à au moins une des normes élevées actuelles en matière de logement. Cependant, plus de la moitié (56 p. 100) de ces 2,8 millions de ménages disposaient de revenus suffisants pour louer un logement répondant à toutes les normes sans recourir à une aide financière. Les 1,26 million restants (soit 14 p. 100 de l'ensemble des ménages canadiens) ne disposaient pas des ressources financières pour payer un logement satisfaisant aux normes actuelles. Ils éprouvaient des besoins impérieux de logement.

Parmi les ménages vivant dans un logement ne répondant pas à au moins une des normes élevées actuelles, il y avait 2,5 fois plus de probabilités de retrouver des locataires éprouvant des besoins impérieux que des propriétaires. Par conséquent, même si les propriétaires formaient 63 p. 100 des ménages canadiens, ils ne représentaient que 28 p. 100 des ménages dans le besoin.

Par contre, alors que seulement 37 p. 100 des ménages canadiens étaient locataires, quelque 72 p. 100 des ménages éprouvant des besoins impérieux étaient locataires.

## Les causes des besoins impérieux

Les probabilités d'éprouver des besoins impérieux varient considérablement non seulement selon le mode d'occupation du ménage, mais également selon la norme de logement considérée. Parmi les ménages habitant un logement ne se conformant pas à l'une ou plusieurs des normes de logement actuelles, 44 p. 100 éprouvaient des besoins impérieux (figure 3). Toutefois, ceux qui demeuraient dans des logements surpeuplés ou de mauvaise qualité semblaient beaucoup plus en mesure d'améliorer leurs conditions de logement par leurs propres moyens que ceux qui dépensaient plus que la norme actuelle. Seulement un quart des ménages habitant un logement en mauvais état et juste un peu moins d'un tiers de ceux vivant dans un logement surpeuplé éprouvaient des besoins impérieux en 1988.

**FIGURE 3**
**MÉNAGES DANS LE BESOIN SELON LES CONDITIONS DE LOGEMENT, CANADA***

| ÉTAPE 1 | + | ÉTAPE 2 | - | MODÈLE DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT |
|---|---|---|---|---|
| Détermination des ménages dont le logement est **inférieur aux normes admises** (sans égard au revenu) | | Détermination des ménages éprouvant des besoins impérieux dans l'ensemble de ceux dont le logement est inférieur aux normes (revenu mesuré sur revenu normatif) | | **Ménages ayant des besoins impérieux de logement** (habitant un logement inférieur aux normes et ne gagnant pas le revenu normatif) |

**MÉNAGES (en milliers)**

| | NON BESOINS IMPÉRIEUX | BESOINS IMPÉRIEUX | % des ménages vivant dans un logement inférieur aux normes, qui éprouvent des besoins impérieux | |
|---|---|---|---|---|
| Dont le logement est **inférieur à la norme de taille** (considérés comme habitant un logement surpeuplé) | 797 MÉNAGES | 238 | Logement surpeuplé | 30 % |
| **à la norme de qualité** (considérés comme habitant un logement de mauvaise qualité) | 949 MÉNAGES | 251 | Logement de mauvaise qualité | 26 % |
| **à la norme d'abordabilité** (considérés comme habitant un logement inabordable, c.-à-d. consacrant plus que la norme à leur logement) | 1 522 MÉNAGES | 1 056 | Logement inabordable | 69 % |
| **Total net pour les logements inférieurs aux normes** (surpeuplés, de mauvais qualité ou inabordables) | 2 835 MÉNAGES | 1 260 | Ménages éprouvant des besoins impérieux de logement | 44 % |

NOTE : Le nombre estimatif des ménages dont le logement ne respecte pas l'une ou l'autre des normes est plus grand que le total net ci-dessus parce que certains ménages se retrouvent dans plus d'une catégorie.

*SOURCE : Statistique Canada, Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM) et Enquête sur les frais de logement (EFL), microdonnées de 1988, adaptées pour faciliter les calculs des besoins impérieux de logement faits par la Division de la recherche de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Par contre, la même année, plus des deux tiers des ménages pour lesquels le coût du logement était inabordable éprouvaient des besoins impérieux. Manifestement, la non-abordabilité des logements est la cause prépondérante des besoins impérieux de logement : environ 72 p. 100 des propriétaires et 89 p. 100 des locataires dans le besoin consacraient 30 p. 100 ou plus du revenu brut de leur ménage au logement.

Il n'est pas surprenant de constater que l'abordabilité soit la première préoccupation des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. Le revenu avant impôt déclaré par ces ménages nécessiteux en 1987 s'élevait à 11 300 $ en moyenne, soit à peine un quart de celui déclaré par les ménages qui n'étaient pas dans le besoin et seulement 29 p. 100 du revenu moyen de tous les ménages canadiens. Les propriétaires nécessiteux disposaient d'un revenu brut de 11 800 $ en moyenne et les locataires, de 11 100 $. Par conséquent, les propriétaires dans le besoin consacraient en moyenne deux cinquièmes de leur revenu avant impôt à leur logement, soit presque trois fois plus que les propriétaires non nécessiteux. Les locataires dans le besoin affectaient presque la moitié de leur revenu brut à leur loyer, soit environ 2,5 fois plus que les locataires qui n'étaient pas dans le besoin.

Comme on pouvait s'y attendre, l'abordabilité varie également selon les régions du pays et la taille de la collectivité. C'est dans les grandes villes canadiennes que les ménages dans le besoin sont le plus touchés par le problème d'abordabilité. Ceux-ci consacraient en moyenne 46 p. 100 de leur revenu brut à leur logement, tandis que les ménages ruraux dans la même situation y consacraient un peu moins de 40 p. 100 du leur. Dans ce contexte, on ne sera pas surpris de constater qu'il y a proportionnellement près de deux fois plus de ménages dans le besoin en milieu urbain qu'en milieu rural.

Selon les régions du pays, les problèmes d'abordabilité étaient moins graves dans la région de l'Atlantique, où les ménages dans le besoin consacraient en moyenne 39 p. 100 de leur revenu au logement. Par comparaison, les ménages éprouvant des besoins impérieux dans d'autres régions consacraient à leur logement 45 ou 46 p. 100 environ de leur revenu.

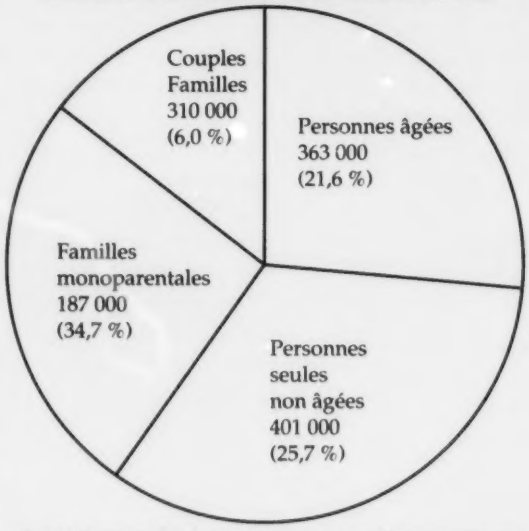
## Types de ménages éprouvant des besoins impérieux

Certains ménages sont plus susceptibles que d'autres d'éprouver des besoins impérieux. Les locataires font partie de cette catégorie. De même, les ménages qui consacrent à leur logement une proportion de leur revenu plus grande que la norme risquent plus d'éprouver des besoins impérieux que ceux qui habitent dans un logement en mauvais état ou surpeuplé. En outre, les ménages urbains sont proportionnellement plus souvent dans le besoin que les ménages ruraux. À ce profil, on peut ajouter un autre trait : le type de ménage défini selon l'âge de son chef et le statut de famille ou de non-famille.

En nombres absolus, le type de ménage le plus souvent rencontré parmi ceux éprouvant des besoins impérieux est celui dont le chef est une personne seule non âgée (figure 4). Un peu plus de 25 p. 100 de ces ménages (soit 400 000) dirigés par des personnes âgées de 64 ans ou moins vivant seules ou partageant leur logement avec des personnes non apparentées sont dans le besoin. Ils représentent presque un tiers des ménages nécessiteux. Le revenu moyen déclaré par cette catégorie de personnes en 1987 était de 9 600 $, le plus bas parmi toutes les catégories de ménages dans le besoin en 1988. Il n'est pas surprenant de relever qu'au sein de ce groupe, une majorité des ménages sont dirigés par une femme (222 000) et que les femmes âgées de moins de 65 ans et vivant seules sont 50 p. 100 plus souvent dans le besoin que les hommes de la même catégorie. La grande majorité des personnes seules de moins de 65 ans qui éprouvent des besoins impérieux (82 p. 100, soit 329 000) sont également des locataires, et trois locataires seuls non âgés sur dix éprouvent des besoins impérieux*.

*Une autre publication LNH, **Les personnes seules non âgées, Rapport sommaire**, LNH 6172, porte particulièrement sur ce groupe démographique.

**FIGURE 4**
**TYPES DE MÉNAGES ÉPROUVANT DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT, 1988**




(La fréquence des besoins impérieux de logement est indiquée entre parenthèses.)

Bien que les personnes sans conjoint âgées de moins de 65 ans forment le groupe le plus nombreux parmi les ménages dans le besoin, il ne s'agit pas du groupe le plus susceptible d'entrer dans cette catégorie. Ce sont les chefs de famille monoparentale qui se retrouvent dans cette situation. En 1988, 187 000 chefs de famille monoparentale, soit plus d'un sur trois, étaient aux prises avec des besoins impérieux de logement. Presque tous ces chefs de famille étaient des femmes. En fait, presque quatre femmes à la tête d'une famille monoparentale sur dix éprouvaient des besoins impérieux de logement. Comme toujours, si l'on tient compte du mode d'habitation, on saisit mieux la gravité du problème. En effet, presque un locataire chef de famille monoparentale sur deux avait des besoins impérieux de logement en 1988, soit au total 152 000 ménages.

Par comparaison avec les parents vivant seuls, qui se retrouvent le plus souvent dans la catégorie des ménages nécessiteux, les familles dirigées par un couple sont les moins touchées. Le fait qu'elles constituent le troisième groupe, en nombres absolus, parmi ceux éprouvant des besoins impérieux (310 000) ne reflète que leur prédominance dans l'ensemble de la population. En proportion cependant, elles sont le groupe le moins susceptible d'éprouver des besoins impérieux de logement. Dans l'ensemble, en 1988, seulement 6 p. 100 de ces ménages (soit moins de la moitié de la moyenne nationale de 14 p. 100) se retrouvaient dans cette situation. Quoi qu'il en soit, il est important de garder à l'esprit que lorsque des familles éprouvent des besoins impérieux, des enfants sont touchés.

En 1988, presque 600 000 enfants âgés de moins de 16 ans (11 p. 100 de l'ensemble) faisaient partie des 326 000 ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. De ce groupe, environ 70 p. 100 étaient des ménages de locataires. En tout, un quart (232 000) de tous les ménages locataires dans le besoin comptait des enfants de moins de 16 ans. Parmi ces ménages, deux sur cinq comptaient sur des paiements de transfert versés par l'État pour 50 p. 100 ou plus de leur revenu. Selon le type de ménage et le mode d'occupation, c'est parmi les enfants de parents locataires vivant seuls que les probabilités d'éprouver des besoins impérieux étaient les plus élevées. Trois enfants sur cinq dans cette catégorie étaient dans le besoin, tandis que seulement un enfant sur cinq dans le groupe des ménages dirigés par un couple se retrouvaient dans la même situation. Des 411 000 enfants vivant au sein des ménages de locataires dans le besoin, 219 000 (environ 53 p. 100) faisaient partie d'une famille monoparentale.

Le dernière catégorie importante de ménages identifiée, soit les ménages dirigés par un aîné, est la deuxième, en nombres absolus, à éprouver des besoins impérieux de logement. Comme on pouvait s'y attendre, pour une grande proportion, ces ménages (283 000, soit presque 80 p. 100 en 1988) étaient constitués de personnes vivant seules. Plus des trois quarts de ces aînés dans le besoin étaient des femmes, ce qui les plaçait parmi les personnes les plus susceptibles d'éprouver des besoins impérieux. La plupart des autres ménages d'aînés dans le besoin étaient des couples; un petit nombre étaient constitués d'un parent âgé avec des enfants. Les couples forment moins de 20 p. 100 des ménages d'aînés éprouvant des besoins impérieux. Tout comme les couples non âgés, ils sont parmi les catégories de ménages ayant le moins de risques d'éprouver des besoins impérieux.

Comme le montre la figure 4, les personnes seules non âgées sont, en général, plus susceptibles d'être dans le besoin que les personnes âgées. Toutefois, si l'on prend le mode d'occupation en considération, la situation change. La proportion des locataires âgés nécessiteux était de quatre sur dix, ce qui, en 1988, plaçait cette catégorie au second rang — après les parents seuls — des groupes risquant d'éprouver des besoins de logement. En revanche, les propriétaires âgés, avec une proportion de un sur dix, étaient les moins susceptibles de se retrouver dans cette situation.

La présente section présentait les caractéristiques des ménages aux prises avec des besoins impérieux de logement. Dans la prochaine partie, nous allons examiner leur répartition selon les différentes régions du pays.

# V. La répartition géographique des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement

FIGURE 5
MÉNAGES AUX PRISES AVEC DES BESOINS IMPÉRIEUX PAR PROVINCE, 1988
(estimations en milliers)

La figure 5 indique la répartition des ménages éprouvant des besoins impérieux de logement selon leur province de résidence.

En 1988, il y avait un plus grand nombre de ménages aux prises avec des besoins impérieux de logement en Ontario que dans toute autre province, bien que la probabilité de connaître cette situation ne fût pas plus grande en Ontario qu'ailleurs au pays. En réalité, comme on peut le voir à la figure 6, c'était plutôt le contraire. La proportion de ménages nécessiteux en Ontario était d'un peu moins de 12 p. 100, soit la moins élevée parmi toutes les provinces. Il y a un plus grand nombre de ménages dans le besoin en Ontario simplement parce que c'est la province qui compte le plus grand nombre de ménages de toutes catégories.

**FIGURE 6**
**RÉPARTITION INTERPROVINCIALE DES MÉNAGES AYANT DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT, RÉGIONS URBAINES ET RURALES, 1988**

**MÉNAGES ÉPROUVANT DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT**
**(estimations en milliers)**

| | RÉGIONS URBAINES | | | RÉGIONS RURALES | | | TOTAL | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Province | Nbre | Fréquence | Proportion | Nbre | Fréquence | Proportion | Nbre | Fréquence | Proportion |
| T.-N. | 16 | 15,2 | 1,4 | 11 | 19,3 | 7,6 | 27 | 16,7 | 2,1 |
| Î.-P.-É. | 3 | 20,8 | 0,3 | 3 | 12,5 | 2,1 | 7 | 15,4 | 0,5 |
| N.-É. | 35 | 17,9 | 3,1 | 13 | 11,9 | 9,0 | 48 | 15,8 | 3,8 |
| N.-B. | 25 | 17,6 | 2,2 | 16 | 17,1 | 11,1 | 41 | 17,4 | 3,2 |
| Qc. | 331 | 16,4 | 29,7 | 29 | 8,4 | 20,1 | 360 | 15,3 | 28,6 |
| Ont. | 356 | 12,3 | 31,9 | 26 | 7,3 | 18,1 | 382 | 11,7 | 30,3 |
| Man. | 52 | 17,5 | 4,6 | 7 | 9,8 | 4,9 | 59 | 16,0 | 4,7 |
| Sask. | 32 | 14,7 | 2,9 | 13 | 10,8 | 9,0 | 45 | 13,4 | 3,6 |
| Alb. | 97 | 14,1 | 8,7 | 13 | 10,1 | 9,0 | 110 | 13,5 | 8,8 |
| C.-B. | 168 | 17,3 | 15,1 | 13 | 9,9 | 9,0 | 182 | 16,4 | 14,4 |
| Canada | 1 116 | 14,8 | 100,0 | 144 | 10,1 | 100,0 | 1 260 | 14,0 | 100,0 |

SOURCE : Statistique Canada, Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM) et Enquête sur les frais de logement (EFL), microdonnées de 1988, adaptées pour faciliter les calculs des besoins impérieux de logement faits par la Division de la recherche de la SCHL.

La figure 6 montre plus que la répartition par province des ménages dans le besoin. Elle révèle que, dans toutes les provinces sauf Terre-Neuve, les probabilités pour les populations urbaines (qui comptent une plus forte proportion de locataires habitant des logements inférieurs aux normes) d'éprouver des besoins impérieux de logement étaient plus fortes que pour les populations rurales (qui comptent surtout des propriétaires).

La répartition des ménages dans le besoin permet au gouvernement fédéral de cibler et de répartir équitablement les ressources qu'il affecte annuellement au logement social. La part qui échoit à chacune des provinces est fonction de sa proportion de ménages éprouvant des besoins impérieux de logement et de ce qu'il en coûte, par logement, pour répondre à ces besoins comparativement au reste du Canada.

De cette manière, l'aide au logement est équitablement offerte aux ménages dans le besoin d'un bout à l'autre du pays.

La figure 7 ci-dessous présente un tableau synoptique de certaines statistiques interprovinciales. Elle met côte à côte les revenus et les rapports frais de logement/revenu tant des ménages éprouvant des besoins impérieux que de ceux qui ne sont pas dans le besoin. Comme on peut le constater, les ménages nécessiteux se ressemblent par leur revenu peu élevé. En moyenne, en 1987, ils ne disposaient que d'un quart du revenu des ménages qui n'étaient pas dans le besoin. Pendant qu'au Québec ils n'avaient que 24 p. 100 des revenus des ménages non nécessiteux, à Terre-Neuve, cette proportion atteignait presque 32 p. 100. En moyenne, ils consacraient à leur logement une proportion de leur revenu presque trois fois supérieure à celle affectée par les ménages qui n'étaient pas dans le besoin. Encore une fois, cette statistique variait très peu d'une province à l'autre; elle allait de 2,7 fois à Terre-Neuve à 3 fois au Québec.

**FIGURE 7**
**REVENUS ET RAPPORTS FRAIS DE LOGEMENT/REVENU DES MÉNAGES ÉPROUVANT DES BESOINS IMPÉRIEUX DE LOGEMENT, 1988**

| | REVENU* | | PROPORTION DU REVENU CONSACRÉ AU LOGEMENT | |
|---|---|---|---|---|
| Province | moyenne (en milliers de $) | en % du revenu moyen des ménages non nécessiteux | moyenne | nombre de fois la moyenne des ménages non nécessiteux |
| T.-N. | 11,3 $ | 31,5 % | 32,9 % | 2,7 |
| Î.-P.-É. | 10,9 | 30,9 | 42,3 | 2,9 |
| N.-É. | 10,5 | 26,9 | 41,3 | 2,8 |
| N.-B. | 10,6 | 28,9 | 40,8 | 2,9 |
| Qc. | 10,0 | 24,4 | 45,6 | 3,0 |
| Ont. | 12,6 | 26,5 | 44,6 | 2,8 |
| Man. | 10,9 | 27,7 | 42,7 | 2,9 |
| Sask. | 10,3 | 26,6 | 44,1 | 2,9 |
| Alb. | 11,4 | 25,9 | 46,3 | 2,8 |
| C.-B. | 11,9 | 27,7 | 45,2 | 2,9 |
| Canada | 11,3 $ | 26,0 | 44,5 | 2,9 |

*Le revenu déclaré par le ménage se rapporte à l'ensemble de l'année civile précédente (1987).

# VI. Résumé et conclusions

Pour que la SCHL donne aux Canadiens accès à des services de logement minimums, conformément au mandat exprimé dans son *Plan stratégique de 1991-1995*, le gouvernement fédéral doit d'abord connaître les besoins de logement des Canadiens. Le présent rapport vient d'expliquer la façon dont il s'y prend.

Après avoir parlé des indicateurs de besoins de logement utilisés par le passé, nous avons décrit ceux qui sont actuellement utilisés et expliqué comment ils sont intégrés par le modèle des besoins impérieux de logement en une seule mesure globale des besoins de logement. Nous avons ensuite dit un mot des travaux de recherche et développement de la dernière décennie qui ont permis à la fois de perfectionner les indicateurs de besoins de logement et d'améliorer les bases de données sur le logement. Nous avons terminé en traçant un profil des besoins de logement à la fin de la décennie. Comme elles constituent les renseignements les plus actuels et les plus détaillés connus, les données sur les besoins de logement en 1988 servent actuellement à cibler l'aide fédérale dans le domaine du logement social, et ce, d'un bout à l'autre du Canada.

Toutefois, pendant que nous rédigions ce rapport, des données encore plus détaillées recueillies auprès de 45 000 ménages canadiens étaient intégrées au système de l'Enquête sur la population active (EPA) grâce à la collaboration de la SCHL et des organismes provinciaux de l'habitation. Prenant la suite des informations utilisées dans le présent document, ces nouvelles données serviront de base pour déterminer le nombre et les caractéristiques des Canadiens qui ont des besoins impérieux de logement au début des années 1990. Elles constitueront une base empirique solide sur laquelle s'appuiera l'analyse de l'évolution des besoins de logement de même que l'élaboration des programmes de logement social et la répartition de leurs ressources.

---

Pour de plus amples renseignements sur le présent rapport, s'adresser à M. John Engeland, recherchiste, Analyse des besoins de logement, tél. : (613) 748-2799.

# Annexe

## Sources des données sur les besoins de logement

On trouvera dans la présente annexe :

- La liste des Enquêtes sur la population active (EPA) à partir desquelles les données servant à déterminer les besoins de logement sont réunies, liste qui indique l'origine des différents éléments de données.
- Un schéma montrant comment les données sont recueillies auprès de ménages sur une période de quatre mois au moyen des EPA. L'Enquête sur les frais de logement (EFL) de 1988 sert d'exemple.
- Un feuillet de renseignements, présentant les grandes étapes de l'utilisation des EPA pour recueillir des données.

## Liste des EPA à partir desquelles sont élaborées les bases de données sur le logement

*EPA — DOSSIER DES MÉNAGES*

- L'intervieweur consigne les caractéristiques de chacun des ménages visés par le système des EPA.
- Ce dossier permet de déterminer les données socio-démographiques, comme le type, la taille et la composition des ménages de même que l'âge et le sexe du chef du ménage. Ces données sont nécessaires pour déterminer au moyen de la norme nationale d'occupation si les logements sont de taille convenables.

*ENQUÊTE SUR LES FRAIS DE LOGEMENT (EFL)*

- Elle permet de connaître les frais de base que doivent acquitter les propriétaires-occupants (principal, intérêts et taxes). (Les frais de logement que doivent payer les locataires sont établis à l'aide de l'Enquête sur les locataires.)
- Elle réunit des données détaillées sur le coût des services publics (y compris le chauffage) de même que sur les dépenses de réparation et d'assurance effectuées par les propriétaires-occupants et les locataires.
- Elle recueille aussi des données sur d'autres dépenses telles que les frais de stationnement des locataires et les charges de copropriété.

*ENQUÊTE SUR LES FINANCES DES CONSOMMATEURS*

- Elle recueille des renseignements sur tous les membres des ménages âgés de 15 ans et plus et fournit ainsi des données détaillées sur les revenus selon la source.
- Le revenu annuel des ménages est établi pour l'ensemble de l'année civile précédente.

*ENQUÊTE SUR LES LOYERS*

- Elle fournit le montant des loyers que doivent payer les ménages de locataires et relève les cas où le loyer est subventionné.

*ENQUÊTE SUR L'ÉQUIPEMENT MÉNAGER (EEM)*

- Elle réunit toutes les données permettant de déterminer la qualité d'un logement.
- Elle demande à l'occupant d'évaluer les besoins de réparation de son propre logement. On trouvera sur la page opposée la question de Statistique Canada que pose l'intervieweur à cet égard.

Statistique Canada Statistics Canada

| 0 | 5 | 8 | 8 |
|---|---|---|---|

English copy available on request

# ENQUÊTE SUR L'ÉQUIPEMENT MÉNAGER DE 1988

## FICHE 'Q'

### DOIT ÊTRE UTILISÉE POUR LE POSTE 11

**Le poste 11 a pour but d'évaluer l'état actuel d'un logement. En posant cette question, il sera possible de déterminer si le parc de logements au Canada s'est amélioré, s'est détérioré ou est resté inchangé.**

**CE LOGEMENT NÉCESSITE-T-IL DES RÉPARATIONS? (Ne tenez pas compte des rénovations, rajouts ou transformations souhaités ni des travaux d'amélioration en vue d'économiser l'énergie)**

**11**

- Oui, des **RÉPARATIONS MAJEURES** (par exemple, tuyaux corrodés, fils électriques endommagés, planchers affaissés, murs renflés, murs et plafonds humides, fondations qui s'effritent, marches et porches qui pourrissent)

- Oui, des **RÉPARATIONS MINEURES** (par exemple, petites fissures dans les murs intérieurs et les plafonds, appareils d'éclairage et interrupteurs brisés, évier qui fuit, carreaux de fenêtre fêlés ou brisés, quelques bardeaux ou parties du revêtement extérieur manquants, peinture écaillée par endroits)

- Non, seulement un **ENTRETIEN RÉGULIER** (par exemple, peinture, réparation des robinets qui fuient, gouttières obstruées)

**DÉFINITIONS**

**TRAVAUX D'AMÉLIORATION:** Travaux visant à améliorer le logement par rapport à son état original.

**RÉPARATIONS:** Travaux visant à remettre le logement dans son état original.

**RÉPARATIONS MAJEURES:** Ces réparations concernent des défauts importants au niveau de la structure du logement, de la plomberie, et des systèmes d'électricité et de chauffage.

**RÉPARATIONS MINEURES:** Ces réparations concernent des défauts au niveau de la surface et du revêtement du logement, et de légers défauts au niveau de la plomberie, et des systèmes d'électricité et de chauffage.

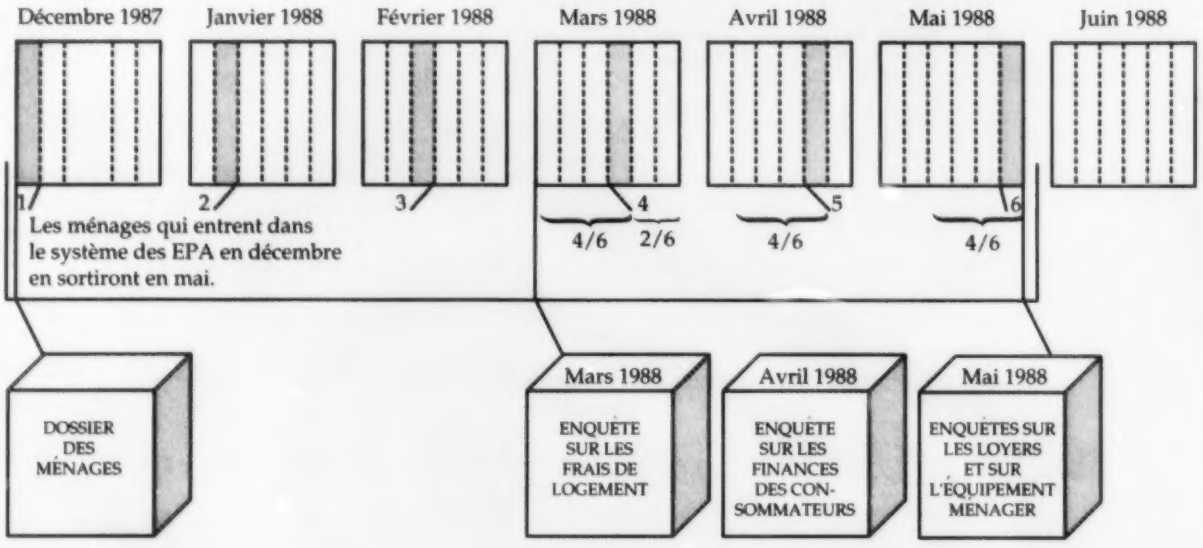
**ENTRETIEN RÉGULIER:** Aucune réparation majeure ni réparation mineure n'est nécessaire (par exemple, réparer des robinets qui fuient, nettoyer des gouttières obstruées).

7-5030-199-25-2-88

## COMMENT LA BASE DE DONNÉES DETAILLÉES SUR LES BESOINS DE LOGEMENT EST CONSTITUÉE À PARTIR DU SYSTÈME DES ENQUÊTES SUR LA POPULATION ACTIVE (EPA)

- Les ménages qui sont l'objet des enquêtes sur la population active le sont pendant six mois.
- Tous les six mois, l'échantillon des enquêtes est complètement renouvelé.
- La base de données détaillés sur les besoins de logement tire ses informations du dossier des ménages établi lors du premier mois d'enquête, puis des enquêtes des trois mois suivants. Elle se fonde sur les réponses des 4/6 du nombre total des ménages faisant partie de la population active. Deux sixièmes des ménages ne répondent pas à toutes les enquêtes nécessaires parce que leur période de participation de six mois se termine avant que celles-ci aient toutes été menées. En 1988, l'échantillon de la base de microdonnées de l'ERMEM comprenait plus de 33 000 ménages.

### MOIS DES ENQUÊTES SUR LA POPULATION ACTIVE




Les renseignements tirés de ces enquêtes combinées forment la nouvelle base de données détaillées sur les besoins de logement; l'échantillon équivaut aux 4/6 de l'échantillon des EPA.

# Points saillants de l'évolution des bases de données sur les besoins de logement

Au cours de la dernière décennie, on est parvenu à compléter et à actualiser les données sur le logement en ajoutant des questions au système des EPA. D'autres données sur le logement sont ajoutées à la base de microdonnées de l'Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM) de Statistique Canada aux fins de recherche sur les besoins de logement. Graduellement et soigneusement, on a amassé une série de données chronologiques sur des variables essentielles. Voici, présentées schématiquement, les principales initiatives prises au cours de la dernière décennie. Des perfectionnements ont aussi été apportés dans les années intermédiaires.

- 1982 — Introduction dans l'EEM d'une question sur les besoins de réparation.

- 1983 — Introduction dans l'EEM de questions sur les prêts hypothécaires et la mobilité.

- 1985 — Introduction d'une série complète de questions, incluant celles sur les besoins de réparation, sur l'état du prêt hypothécaire et sur la mobilité des ménages.

- 1988 — La SCHL et ses partenaires provinciaux de l'habitation s'associent à parts égales pour parrainer l'Enquête sur les frais de logement (EFL), qui permet de recueillir pour la première fois des données détaillées sur les frais de logement des propriétaires et des locataires.

- 1991 — Reprise de l'enquête détaillée de 1988 comportant quelques importantes modifications destinées à faire progresser davantage l'évaluation des besoins de logement. Cette opération a pour but de rendre possible la mise à jour des estimations des besoins impérieux de logement devant servir à la planification de la répartition interprovinciale de l'aide financière en matière de logement social.

Toutes ces mesures mettent à profit l'existence d'une base de données nationale de taille considérable contenant déjà des données sur le revenu et les caractéristiques démographiques des ménages, à laquelle on greffe, procédé économique, des questions sur le logement. En 1990, la base de l'EPA contenait des données sur environ 60 000 ménages.